

## Reformperspektiven für Kammern und Kammerrecht

Von Prof. Dr. Winfried Kluth

### 1. Die Rahmenbedingungen

Reformperspektiven für die Kammern und das Kammerrecht zu entwickeln<sup>1</sup> schließt nicht notwendigerweise die Annahme ein, dass das deutsche Kammerwesen in seiner herkömmlichen Struktur beibehalten werden soll. Vielmehr wird sowohl in Bezug auf die Wirtschaftskammern als auch in Bezug auf einige Berufskammern immer wieder die Forderung erhoben, diese ganz aufzuheben oder zumindest die **gesetzliche Pflichtmitgliedschaft** durch eine freiwillige zu ersetzen. Dieses weite Feld soll hier indes nicht betreten und kommentiert werden.<sup>2</sup> Dabei wird davon ausgegangen, dass die bestehenden Regelungen zur gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft sowohl verfassungsrechtlich als auch unionsrechtlich nicht in Frage gestellt werden.<sup>3</sup> Auch die Erfahrungen in **anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union**<sup>4</sup> können nicht als Beleg dafür herangezogen werden, dass andere Organisationsformen vorzugswürdig sind. Denn um dies nachzuweisen, darf nicht nur auf das isolierte Faktum einer fehlenden Kammerorganisation oder Pflichtmitgliedschaft verwiesen werden. Es müsste vielmehr in Bezug auf die Gesamtheit der wahrgenommenen Aufgaben und entstehenden finanziellen Lasten ein Effektivitätsvergleich vorgenommen werden, den noch niemand in Angriff genommen hat.

Der Verzicht auf eine organisationsrechtliche Grundsatzdiskussion bedeutet indes nicht, dass es an Themen und Anlässen für eine Reformdiskussion fehlt. Vielmehr lassen jüngere Entwicklungen in Rechtsetzung, Rechtsprechung und Praxis in mehreren Bereichen Reformbedarfe erkennen.

Im Folgenden wird zunächst ein Blick auf die jüngeren Entwicklungen des Kammerrechts geworfen, um einige allgemeine Entwicklungstendenzen zu verdeutlichen (sub 2.). Daran schließen sich Hinweise zum Reformbedarf auf Grund von Defiziten des aktuellen Zustandes (sub 3.) sowie Reformdesiderate im Hinblick auf eine Effizienzsteigerung der Kammerarbeit an (sub 4.).

### 2. Jüngere Rechtsentwicklungen

Das deutsche Kammerwesen darf nicht auf die beiden großen Wirtschaftskammern, die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern, verengt werden, wie es in der politischen und fachwissenschaftlichen Debatte nicht selten zu beobachten ist. Mit den Kammern der freien Berufe (Ärzte und andere Heilberufe, rechts- und wirtschaftsberatende Berufe, Ingenieure und Architekten, Seeloten)<sup>5</sup> sind vielmehr weitere zentrale Felder der modernen Dienstleistungsgesellschaft verkammert, ohne dass es in diesen Bereichen eine vergleichbare Infragestellung des Organisationsmodells gibt. Vielmehr wird dort die strukturierende und gemeinwohllaffine Tätigkeit der Kammern besonders geschätzt. Allerdings sind auch in diesem Bereich Grundsatzdebatten anzutreffen, die sich jedoch nicht so sehr auf die Kammern, sondern vielmehr auf die Ausrichtung und Weiterentwicklung des Berufsrechts beziehen. Dabei geht es im Kern um die Frage, wieviel Liberalisierung und Deregulierung das Recht der freien Berufe verträglich oder nötig hat.<sup>6</sup>

Die Berufskammern sind es auch, die in den letzten Jahren durch mehrere gesetzgeberische Maßnahmen auf Bundes- und Landesebene in ihrer Ausrichtung verändert wurden. Waren nämlich traditionell die Zulassung von neuen Berufsträgern ebenso wie die Verhängung von Berufsverboten Aufgabe der Landes- und Justizverwaltung, so ist der Gesetzgeber zur Entlastung der unmittelbaren Staatsverwaltung dazu übergegangen, auch diese in Grenzfällen konfliktiven Aufgaben den Kammern zu übertragen. Dadurch musste das Selbstverständnis der Kammern und die Beziehung zu den Mitgliedern neu justiert werden.<sup>7</sup> In einigen Bundesländern haben die Kammern diese Aufgaben zur Vermeidung von Identifikationskonflikten der Mitglieder mit ihrer Berufsorganisation auf selbständige Rechtsträger (Zweckverbände) ausgelagert.

Bei den Industrie- und Handelskammern, die bislang nur in wenigen Bereichen Auf-

sichtsaufgaben wahrgenommen haben, hat sich durch die Zuweisung der Zuständigkeit für die Umsetzung der Versicherungsvermittlerrichtlinie (siehe § 11a GewO) eine vergleichbare Entwicklung ergeben. In diesem Zusammenhang hat sich zudem gezeigt, dass wegen des Fehlens einer öffentlich-rechtlichen Organisationseinheit auf Bundesebene die einheitliche Steuerung der Aufgabenwahrnehmung besonders schwierig ist.<sup>8</sup> Die Bewertung dieser Entwicklung aus der Perspektive des Kammerrechts steht noch aus.

### 3. Reformbedarf auf Grund von Defiziten des Status quo

#### 3.1. Verbesserung der demokratischen Legitimation und des Wahlgeschehens

Nachdem das Bundesverfassungsgericht die „Betroffenen-Selbstverwaltung“ als mit dem Grundgesetz vereinbare besondere Ausgestaltung des demokratischen Prinzips (erneut) gewürdigt und anerkannt hat<sup>9</sup>, liegt es bei den Kammern, ihren Leitungsorganen und den Mitgliedern, die vorgesehenen Legitimationsprozesse<sup>10</sup> in ihrer Wirksamkeit zu steigern.

Die Wahlbeteiligung weicht in den verschiedenen Kammertypen deutlich voneinander ab und liegt zwischen teilweise unter 10 (bei einigen Wirtschaftskammern<sup>11</sup>) und über 60 Prozent (bei einigen Heilberufskammern). Hier ist nach Ursachen und Mitteln der Steigerung der Partizipation zu suchen.<sup>12</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass gerade die das Wesen der Selbstverwaltung ausmachenden gesetzlich eingeräumten Gestaltungsfreiräume der Kammern im Bereich der Interessenwahrnehmung und –förderung eine stabile demokratische Legitimation voraussetzen.

Die Wege zu einer Erhöhung der Wahlbeteiligung sind in Kammern ebenso mühsam und schwierig, wie dies auch in anderen staatlichen Bereichen (Kommunalwahlen in ländlichen Räumen) und im Bereich der Sozialversicherungsträger der Fall ist.<sup>13</sup> Hinzu kommt, dass auch die Situation in den verschiedenen Kammertypen sehr verschieden ist. Deshalb scheiden auch einheitliche Rezepturen aus. Es muss vielmehr darum gehen, die Mitglieder schrittweise für die Mitwirkung zu gewinnen.

#### 3.2. Erhöhung der Transparenz von Entscheidungsprozessen

Eine Schlüsselrolle kommt in diesem Zusammenhang jedenfalls in einigen Bereichen der Verbesserung der Transparenz von Entscheidungsprozessen zu. Entscheidungen dürfen nicht im Regelfall durch das Hauptamt vorgegeben werden, ohne dass die Mitglieder und die sie repräsentierende Vollversammlung

substanziell eingebunden wird. Das ist vor allem dort wichtig, wo die Entscheidungen nicht in den einzelnen Kammern, sondern in Dachorganisationen auf Landes- oder Bundesebene sowie in „Arbeitskreisen“ vorbereitet oder getroffen werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Grundsatzurteil vom 23. Juni 2010 (BVerwG 8 C 20.09)<sup>14</sup> darauf hingewiesen, dass die Beteiligung der Vollversammlungen jedenfalls an Grundsatzpapieren ein unverzichtbares Rechtmäßigkeitserfordernis darstellt.

#### 3.3. Öffentlich-rechtliche Organisationseinheiten auf Bundes- und Landesebene

Da die meisten gewichtigen wirtschafts- und berufspolitische Fragen nicht regional, sondern auf der zentralen Ebene eines Landes oder des Bundes<sup>15</sup> diskutiert und entschieden werden, rückt in diesem Zusammenhang auch die Organisation vor allem der Wirtschaftskammern auf Landes- und Bundesebene in das Zentrum der Aufmerksamkeit. Sowohl der DIHK als auch der DHKT und der ZDH sind nur freiwillige privatrechtliche Zusammenschlüsse, denen eine *originäre* demokratische Legitimation und eine gesetzliche Aufgabenzuweisung fehlen.<sup>16</sup> Das gleiche gilt für die **Spitzenorganisationen** der landesrechtlich organisierten Kammern, wie z.B. der Bundesärztekammer.<sup>17</sup> Die Bundesnotarkammern, die Bundesrechtsanwaltskammer und die Bundessteuerberaterkammern sind dagegen auch auf Bundesebene als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert und mit gesetzlichen Aufgabenzuweisungen ausreichend demokratisch legitimiert.<sup>18</sup>

Für den Bereich der Industrie- und Handelskammern sowie der Handwerkskammern wäre es dem Bundesgesetzgeber möglich, auf Bundesebene (aber zusätzlich auch auf Landesebene, wenn dies erforderlich ist) eine öffentlich-rechtliche Organisation zu schaffen, die demokratisch legitimiert und durch Gesetz kompetenzrechtlich ermächtigt die Aufgabe der Interessenwahrnehmung auf den höheren Ebenen wahrnehmen könnte. Dazu bedürfte es auch nicht der Schaffung einer kompletten Organisationsstruktur neben den existierenden Privatrechtssubjekten. Vielmehr würde es ausreichen, auf Bundes- bzw. Landesebene einen öffentlich-rechtlichen Ausschuss zu etablieren, der wie der Satzungsausschuss bei der Bundesrechtsanwaltskammer für enumerativ bestimmte Aufgaben zuständig wäre. Er könnte sich aus Vertretern zusammensetzen, die durch die Kammermitglieder auf regionaler Ebene gewählt werden und damit demokratisch legitimiert für die Mitglieder „sprechen“.

### 3.4. Umfang der Erbringung von Dienstleistungen durch Kammern

Im Rahmen einer Aufgabenkritik sollte immer wieder über die Reichweite der Erbringung von Dienstleistungen, die grundsätzlich auch durch Verbände oder andere Private bereitgestellt werden können, nachgedacht werden.<sup>19</sup> Dabei geht es weniger um Rechtsprobleme als vielmehr um eine konsequente Umsetzung des **Subsidiaritätsgedankens** im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, dessen Frucht die Kammern selbst sind.<sup>20</sup>

### 3.5. Organisationskritik

In einigen Bereichen des Kammerwesens bedarf es einer Organisationskritik; das gilt vor allem dort, wo die Gefahr einer „Überorganisation“ droht, wie z.B. im Handwerksbereich (Handwerkskammern, Innungen, Innungsverbände, Kreishandwerkerschaften, Fachverbände).<sup>21</sup> Die von der Handwerksorganisation selbst entwickelten Reformkonzepte sollten konsequenter diskutiert und umgesetzt werden. Dafür wäre auch eine Flexibilisierung des Organisationsrechts in der Handwerksordnung förderlich.

## 4. Reformbedarf im Hinblick auf absehbare Veränderungen der Rahmenbedingungen der Aufgabenerfüllung

### 4.1. Verhinderung von Mehrfachmitgliedschaften

Durch die zunehmende Nutzung von Kapitalgesellschaften durch Freiberufler kommt es heute in immer mehr Fällen zu Mehrfachmitgliedschaften, da das IHKG (unter anderem) auf die Rechtsform abstellt und nicht nach der Gewerblichkeit der Tätigkeit fragt.<sup>22</sup> Diese Entwicklung ist wenig sinnvoll und die Mehrfachmitgliedschaften außerhalb gewerblicher Tätigkeiten sollten abgebaut bzw. verhindert werden.

### 4.2. Rechtsgrundlagen für die grenzüberschreitende Kooperation von Kammern

Zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns bei typisierten Aufgaben erweist sich immer wieder die gemeinsame Aufgabenerfüllung im Rahmen von Kooperationsverhältnissen als probates Mittel. Im Kommunalrecht hat der Gesetzgeber dafür das Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit geschaffen.<sup>23</sup> Damit auch die Industrie- und Handelskammern die durch eine Kooperation eröffneten Möglichkeiten der Effizienzsteigerung nutzen können, hat der Bundesgesetzgeber § 10 IHKG neu gefasst und damit auch eine die Landesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit ermöglicht.<sup>24</sup> Vergleichbare

Gestaltungsmöglichkeiten sollten auch anderen Kammertypen zur Verfügung gestellt werden.

### 4.3. Verkammerung weiterer Berufe?

Unter der Herrschaft der Leitmotive von Deregulierung und Bürokratieabbau werden Vorschläge zur Gründung neuer Kammern in der Regel ohne vertieftes Nachdenken zurückgewiesen. Dabei wird aber übersehen, dass durch eine Verkammerung häufig andere staatliche Stellen entlastet und zusätzliche Steuerungspotenziale erschlossen werden, die anderenfalls nur mit einem sehr viel größeren Aufwand umgesetzt werden können. Das Kammermodell ist vor allem bei den reglementierten Berufen ausbaufähig, z.B. im Gesundheits- und Finanzbereich (Altenpfleger, Insolvenzverwalter, Finanzdienstleister).

Die Verkammerung bildet zusammen mit einem modernen Berufsrecht eine ausgezeichnete Basis für die Gestaltung und Beaufsichtigung gemeinwohlauffiner Berufsfelder. Die Gestaltungsmöglichkeiten in diesem Bereich sollten vorurteilsfrei diskutiert werden.

## 5. Ausblick

Der knappe Überblick zeigt, dass im Bereich des Kammerrechts zahlreiche Anknüpfungspunkte für eine Reform und Weiterentwicklung des Rechts bestehen. Im Interesse der Sicherung und Steigerung der Leistungsfähigkeit der Kammerorganisationen, die zugleich im Interesse der Mitglieder steht, wäre ein Aufgreifen dieser Themenfelder durch den Gesetzgeber förderlich. Er muss dabei nicht so weit gehen wie der österreichische Gesetzgeber, der das Kammerwesen wegen seiner anerkannten Bedeutung für Staat und Wirtschaft in der Bundesverfassung verankert und garantiert hat.<sup>25</sup>

<sup>1</sup> Siehe bereits *Kluth*, Die Zukunft der funktionalen Selbstverwaltung – Perspektiven und Themen einer Reformdiskussion, in: Jahrbuch des Kammerrechts 2002, 2003, S. 43 ff.

<sup>2</sup> Siehe dazu exemplarisch *Kluth*, Verfassungsfragen der Privatisierung von Industrie- und Handelskammern, 1997.

<sup>3</sup> Siehe nur BVerfG, NVwZ 2002, 335 ff. Vertiefend *Kluth*, Verfassungs- und europarechtliche Grundlagen des Kammerrechts, in: ders. (Hg.), Handbuch des Kammerrechts, 2005, Abschnitt C, Rn. 56 ff.

<sup>4</sup> Siehe dazu die Landesberichte in den Jahrbüchern des Kammer- und Berufsrechts.

<sup>5</sup> Übersicht bei *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 99.

<sup>6</sup> Dazu *Kämmerer*, Die Zukunft der Freien Berufe zwischen Deregulierung und Neuordnung, Gutachten H zum 68. Deutschen Juristentag, 2010. Siehe auch *Kluth*, Die neue Freiheit der freien Berufe, in: FS Stober, 2008, S. 77 ff.

<sup>7</sup> Dazu vertiefend *Eickhoff*, Berufsaufsicht der freien Berufe in geteilter Verantwortung von Kammern und Staat, 2007.

<sup>8</sup> Dazu und zu der in diesem Zusammenhang und bei der Bestellung der Kammern zu einheitlichen Stellen i.S.d. Art. 16 DLRL bzw. § 71a ff. VwVfG diskutierten Frage der Anforderungen an die staatliche Aufsicht siehe *Kluth*, Verfassungs- und europarechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung der staatlichen Aufsicht bei der Übertragung der Aufgabe einer Einheitlichen Stelle auf die Industrie- und Handelskammern, in: Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2007, 2008, S. 122 ff.

<sup>9</sup> BVerfGE 107, 59 ff.

<sup>10</sup> Dazu *Kluth*, Grundfragen des Kammerwahlrechts in Wirtschaftskammern, in: Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2006, 2007, S. 139 ff.

<sup>11</sup> Auf das Sonderproblem der Friedenswahlen bei den Handwerkskammern sei an dieser Stelle nur hingewiesen. Dazu kritisch bereits *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 459 f.

<sup>12</sup> Dazu näher *Nullmeier*, Kammerwahlen aus Sicht der Politikwissenschaft, in: Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2008, 2009, S. 13 ff.

<sup>13</sup> Zu letzteren siehe die Analyse und Vorschläge bei *Braun/Klenk/Kluth/Nullmeier/Welti*, Modernisierung der Sozialversicherungswahlen, 2009.

<sup>14</sup> Siehe dazu auch die Pressemeldung auf der Homepage des Bundesverwaltungsgerichts.

<sup>15</sup> Ähnliches gilt für die EU-Ebene, die von der Bundesebene aus zu „bedienen“ ist.

<sup>16</sup> Zu Einzelheiten *Kluth*, (o. Fn. 11), S. 478 ff. Den Spitzenorganisationen fehlt es aber nicht völlig an demokratischer Legitimation, da sie durch die demokratisch legitimierten Kammern getragen werden. Es handelt sich aber um eine vielfach vermittelte Legitimation mit geringer Dichte.

<sup>17</sup> Zu ihr *Berger*, Die Bundesärztekammer, 2005.

<sup>18</sup> Zu diesen Kammern exemplarisch *Tettinger*, Zum Tätigkeitsfeld der Bundesrechtsanwaltskammer, 1985; *Funk*, Die Satzungsversammlung bei der Bundesrechtsanwaltskammer im

System der anwaltlichen Selbstverwaltung, 2006.

<sup>19</sup> Dazu eingehender *Hövelberndt*, Die Kammern als Wettbewerber, 2008.

<sup>20</sup> Überschritten ist die rechtliche Grenze, wenn Kammern ohne ausreichende gesetzliche Grundlage die Mitglieder zur Benutzung eigener Bildungseinrichtungen verpflichten, dazu *Kluth*, Zur Frage der Rechtmäßigkeit der Begründung eines Benutzungszwangs für Bildungseinrichtungen von Handwerkskammern und Innungen durch Vollversammlungsbeschluss, in: Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2008, 2009, S. 155 ff.

<sup>21</sup> Dazu näher *Kluth*, Beitragsbonus für Innungsmitglieder und Kammerrecht, GewArch 2008, S. 377 ff.

<sup>22</sup> Zum Befund *Heusch*, Rechtsfragen der Doppelmitgliedschaft in Kammern, in: Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2005, 2006, S. 13 ff.

<sup>23</sup> Dazu eingehend *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, (o. Fn. 5), § 98.

<sup>24</sup> Zu Einzelheiten *Möllering*, in: Frenzels/Jäkel/Junge, IHKG, Kommentar, 7. Aufl. 2009, § 10, Rn. 5 ff. Siehe dazu auch *Biernert*, Kooperation von Industrie- und Handelskammern in Deutschland und Europa, 2006.

<sup>25</sup> Dazu im Einzelnen *Zellenberg*, Die bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen der funktionalen Selbstverwaltung in Österreich, in: Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2008, 2009, S. 259 ff. Zum deutschen Verfassungsrecht *Kluth*, Das Selbstverwaltungsrecht der Kammern und sein verfassungsrechtlicher Schutz, in: Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2004, 2005, S. 13 ff.